

## Parlamentarismo de Ocasão: debates sobre a mudança do sistema de governo no Brasil em crise (2016-2018)

Diego dos Santos<sup>1</sup> <https://orcid.org/0000-0002-1810-4452>

### Resumo

Este artigo apresenta o debate em defesa da adoção do parlamentarismo durante a crise política brasileira (2016-2018). O espaço temporal analisado compreende os últimos meses do governo Dilma Rousseff (2016) e o mandato presidencial do sucessor Michel Temer (2016-2018). O estudo foi realizado a partir dos conteúdos informativos e opinativos publicados pelo jornal *O Estado de S. Paulo*. Dessa forma, tem-se como objetivo apresentar as “vozes” que participaram do debate sobre a proposta de alteração do sistema de governo nas páginas do periódico e o posicionamento deste sobre o tema. Os resultados apontam para uma maior aproximação do jornal com partidos de centro-direita (PSDB e PMDB) e de nomes como José Serra, Michel Temer e Gilmar Mendes. Quanto ao posicionamento do jornal *O Estado de S. Paulo*, veremos que num primeiro momento a instituição do parlamentarismo foi classificada como uma proposta de “ocasião” política, para mais tarde ser vista como “solução” para as crises políticas da República brasileira.

Palavras-chave: Brasil; crise; O Estado de S. Paulo; Parlamentarismo.

### Abstract

#### ***Occasion Parliamentarism: debates on the change of the government system in Brazil in crisis (2016-2018)***

This article presents the debate in defense of the adoption of parliamentarism during the Brazilian political crisis (2016-2018). The analyzed space-time comprises the last months of the Dilma Rousseff government (2016) and the presidential term of successor Michel Temer (2016-2018). The study was carried out based on informative and opinionated content published by the newspaper *O Estado de S. Paulo*. Thus, the objective is to present as “voices” who participated in the debate on the proposal to change the government system on the pages of the periodical and its position on the topic. The results point to a closer relationship between the newspaper and center-right parties (PSDB and PMDB) and names like José Serra, Michel Temer and Gilmar Mendes. As for the positioning of the newspaper *O Estado de S. Paulo*, we will see that at first the institution of parliamentarism was classified as a proposal

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-graduação em História da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Graduado em Licenciatura em História pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). E-mail: diegodosantos95@hotmail.com.

for a political “occasion”, to later be seen as a “solution” to the political crises of the Brazilian Republic.

Keywords: Brazil; crisis; O Estado de S. Paulo; Parliamentarism.

## Resumen

### ***Parlamentarismo de ocasión: debates sobre el cambio del sistema de gobierno en Brasil en crisis (2016-2018)***

Este artículo presenta el debate que defiende la adopción del parlamentarismo durante la crisis política brasileña (2016-2018). El espacio temporal analizado comprende los últimos meses del gobierno de Dilma Rousseff (2016) y el mandato presidencial del sucesor Michel Temer (2016-2018). El estudio se realizó a partir de los contenidos informativos y de opinión publicados por el periódico *O Estado de S. Paulo*. Así, pretende presentar las "voces" que participaron en el debate sobre la propuesta de cambio de sistema de gobierno en las páginas del periódico y su posición al respecto. Los resultados apuntan a una mayor proximidad del periódico con los partidos de centro-derecha (PSDB y PMDB) y con nombres como José Serra, Michel Temer y Gilmar Mendes. En cuanto al posicionamiento del periódico *O Estado de S. Paulo*, veremos que en un primer momento la institución del parlamentarismo fue clasificada como una propuesta de "ocasión" política, para luego ser vista como una "solución" a las crisis políticas de la República brasileña.

Palabras-clave: Brasil; crisis; O Estado de S. Paulo; Parlamentarismo.

## Considerações Iniciais

Nos últimos meses do primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff (PT) e nos primeiros meses do segundo mandato, a coalizão partidário-governamental passou por grave crise, resultando na abertura de um processo de *impeachment* que afastou a presidente e levou o vice-presidente Michel Temer (PMDB)<sup>2</sup> à presidência da República. Neste contexto, ressurgiu no campo político e nos meios de comunicação a discussão sobre uma profunda reforma política que poderia resultar, inclusive, na alteração do sistema de governo da República brasileira.

Uma parcela dos políticos, da sociedade e dos órgãos de comunicação passou a apontar os problemas da política nacional como reflexo do modelo presidencialista adotado no país desde a Proclamação da República (1889) e reafirmado na Constituição Federal de 1988. Para estes grupos, parte dos problemas de ordem política e institucional seriam resolvidos caso o país instituisse um parlamentarismo ou um semipresidencialismo como sistema de governo.

Partindo das premissas anteriores, o presente artigo busca identificar as mensagens em defesa da adoção do sistema parlamentarista no Brasil no contexto de crise dos governos Dilma Rousseff e Michel Temer. O espaço temporal escolhido compreende os últimos meses do governo de Dilma Rousseff em 2016 e todo o mandato presidencial do sucessor Michel Temer (2016-2018). Para tanto, o estudo foi realizado a partir dos conteúdos publicados pelo jornal *O Estado de S. Paulo*<sup>3</sup> de 2016 a 2018. Todo o conteúdo analisado neste trabalho foi coletado no *Acervo Estadão*, serviço *online* do jornal e de acesso restrito aos assinantes.

---

<sup>2</sup> Em maio de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou a mudança de legenda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) para Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Como o recorte cronológico da pesquisa se contra, principalmente, entre 2016 e 2017, optamos por usar a sigla PMDB.

<sup>3</sup> Jornal paulista diário e matutino em circulação desde 1875. Também conhecido por *Estadão* ou pela sigla *OESP*. Segundo o site Media Ownership Monitor Brasil, o jornal *O Estado de S. Paulo* tem uma tiragem diária de 216 mil exemplares (dados de 2016) e seu portal de notícias na internet é o sexto mais acessado no país. Disponível em: <<https://brazil.mom-rsf.org/br/proprietarios/empresas/detail/company/company/show/grupo-oesp-estado/>>. Acesso em 29 jul. 2021.

Considerando o jornal como um meio de acesso aos acontecimentos do período e compreendendo-o como instrumento de interesses e intervenção da vida política e social, pretende-se demonstrar qual foi o posicionamento do periódico acerca da adoção do parlamentarismo e quais os agentes políticos saíram em defesa ou não deste sistema de governo por meio de suas páginas. Para isso, realizamos a análise do conteúdo informativo e opinativo do periódico, tendo como orientação o método de análise de conteúdo de Laurence Bardin (2011). A autora oferece um arcabouço de opções metodológicas para a organização das fontes em passos operativos, dividindo-as em categorias e indicadores, observando sempre a pertinência dos conteúdos para a pesquisa. Nesse sentido, primeiramente realizamos a procura pelos termos parlamentarismo e parlamentarista no sistema de busca disponível no *Acervo Estadão*, que resultou em 35 resultados pertinentes a esta pesquisa, divididos entre notícias, colunas de opinião, entrevistas e editoriais. Após os materiais receberem indicadores (códigos com assunto e data de publicação) de forma que ficassem dispostos em uma sequência cronológica. Como último passo do processo de organização do material, as publicações do jornal foram divididas entre os atores políticos que mais evidência tiveram nas páginas do periódico: José Serra, Michel Temer e Gilmar Mendes; uma quarta categoria agrupou os demais agentes políticos e sociais que também abordaram a questão sobre o parlamentarismo.

Para a leitura dos conteúdos, levamos em consideração a posição no qual ele foi publicado na edição do jornal, qual o posicionamento do periódico acerca dos fatos e qual a pertinência destes para o estudo. Não obstante, analisamos o jornal como sendo um ator político, que denota alguns interesses próprios na escolha e disseminação de determinadas informações.

A opção pela utilização do jornal *O Estado de S. Paulo* para este estudo se deve a dois fatores principais. O primeiro insere o *OESP* no grupo dos “jornais de referência”, que servem de modelo, fonte de informação e parâmetro em qualidade para outros periódicos, diferenciando-se do “jornalismo popular”. Carlos Alberto Zanotti citando Ângela Zamin define o “jornalismo de referência” como uma instituição social que age em nome de uma opinião pública interessada em observar o poder político e o exercício da democracia. Os “jornais de referência” relacionam-se com um sistema social amplo, que engloba as instituições políticas, econômicas, civis, educacionais, religiosas e outras.

Assim sendo, "os meios de comunicação "de referência" são instituições que colocam em circulação elementos simbólicos a partir do vínculo e interação que estabelecem com o sistema social". (Zamin *apud* Zanotti, 2017, p. 76). Portanto, a escolha do *OESP* se deve a este ser considerado um "jornal de referência", voltado para as notícias sobre política, economia e assuntos internacionais, tendo como público leitor as elites econômica e cultural, possivelmente interessadas nas discussões sobre crise política e sistemas de governo.

A segunda razão, trata do papel histórico desempenhado pelo jornal *O Estado de S. Paulo*. Defensor do liberalismo econômico, mas conservador no campo social, o jornal tomou partido em vários momentos da República brasileira. Para Cássio Augusto Guilherme (2018, p. 221) é possível afirmar que o jornal sempre se colocou contra as pautas progressistas, estando estas com Getúlio Vargas, João Goulart, Lula ou Dilma ou com qualquer outro político, movimento social ou partido de esquerda. Ainda para o autor, os mesmos valores ideológicos que converteram o *Estadão* em apoiador da UDN (União Democrática Nacional), dos militares e de Fernando Collor, o fizeram na recente crise aliado do PSDB e do governo Michel Temer (PMDB). Quando o assunto foi o parlamentarismo, nos dois plebiscitos – 1963 e 1993 –, o jornal demonstrou desalento quando confirmada a vitória do presidencialismo nas duas ocasiões. Tais informações são pertinentes para a compreensão do conteúdo apresentado na sequência. Não obstante, vale ressaltar que não é objetivo deste trabalho defender um dos sistemas de governo, mas demonstrar como *O Estado de S. Paulo* se posicionou quanto ao parlamentarismo e a quais agentes políticos o jornal deu voz.

Para atender aos objetivos da pesquisa, o presente estudo está dividido em três partes. Na primeira seção, analisamos parte da literatura comparada existente sobre a configuração do presidencialismo brasileiro – conhecido como presidencialismo de coalizão – em comparação com os elementos que caracterizam os sistemas parlamentaristas. Na segunda parte, com base no conteúdo publicado pelo jornal *O Estado de S. Paulo* evidenciamos o posicionamento de lideranças políticas do período, em especial, as ideias de José Serra, Michel Temer e Gilmar Mendes em defesa do parlamentarismo e do semipresidencialismo. Por último, analisamos dois editoriais do

*Estadão*, nos quais é possível observar o posicionamento próprio do jornal sobre o presidencialismo brasileiro e a proposta de instituição do parlamentarismo em dois momentos diversos da política nacional.

## 1. O presidencialismo brasileiro em comparação ao parlamentarismo

O debate em relação a adoção do parlamentarismo ou do semipresidencialismo como sistema político no Brasil é constante e intensifica-se nos momentos de crise política e nos “inícios e fins” das fases republicanas, entre ditaduras e intervalos democráticos. Diante de cenários que aliam crise econômica com crise política e institucional, o tema torna-se recorrente nos campos políticos e sociais, recebendo também espaço significativo nos meios de comunicação.

A crise política e econômica iniciada em 2013 e que adentra a nova década interrompeu o cenário de otimismo e evolução da democracia no Brasil. Leonardo Avritzer (2018) observa os cinco primeiros anos da crise (2013-2018), analisando a *longa duração* da democracia como um movimento ondulante. O argumento do “pêndulo democrático” baseia-se na ideia de que a democracia brasileira envolve tanto períodos democráticos como períodos de regressão democrática. De forma geral, para Avritzer (2018, p. 275) os momentos de regressão “envolvem fortes divisões políticas, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de país”. Nesse sentido, a ampliação de vias antidemocráticas ou contrademocráticas de questionamento da soberania política e dos resultados eleitorais, e o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), contribuíram para uma conjuntura de regressão democrática.

Nos contextos de crise e após a ocorrência de *impeachments*, como de Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016), surgem nos meios políticos propostas desejosas em demonstrar que a consolidação e estabilidade do regime democrático brasileiro seria favorecida pela mudança de sistema de governo. A substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo ou semipresidencialismo passa a ser vista por alguns agentes políticos como uma espécie de solução à crise.

Desde a Proclamação da República em 1889 o presidencialismo foi adotado como sistema de governo do país, com exceção do período 1961-1963, quando por alguns meses o presidente João Goulart governou em um sistema parlamentarista.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, elaborada após mais de duas décadas de regime ditatorial, manteve o presidencialismo como sistema de governo. Isso significa que o Poder Executivo possui um conjunto de instrumentos para o exercício da governabilidade. No Brasil, o Poder Executivo é exercido pelo presidente da República, com auxílio dos ministros de Estado. Dentre as atribuições do presidente da República, compete a ele:

"(...) nomear e exonerar os Ministros de Estado; exercer a direção superior da administração federal; exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover os seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos." (Moraes; Machado, 2018, p. 138).

Além dessas atribuições, o presidente exerce também a agenda legislativa e pode iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos constitucionalmente; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para a sua execução; vetar projetos de lei, na íntegra ou parcialmente; tomar a iniciativa das leis complementares e ordinárias; editar medidas provisórias com força de lei; solicitar ao legislativo urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa. Também compete ao presidente manter relações com Estados estrangeiros, celebrar acordos internacionais e acreditar seus representantes diplomáticos; nomear mediante aprovação pelo Senado Federal, os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores; dentre outras atribuições.

Na Constituição de 1988, os poderes legislativos do presidente da República foram consideravelmente ampliados. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001, p. 19-20), argumentam que as bases para o funcionamento do sistema político brasileiro adotado na Carta de 1988 são bem diferentes daquelas adotadas pela Constituição de 1946, pois na atual Constituição Federal mantiveram-se algumas inovações introduzidas nas constituições do período militar com o propósito de garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Não obstante, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas.

José Álvaro Moisés (2008, p. 20) argumenta que em razão de prerrogativas constitucionais estabelecidas em 1988, o Brasil institucionalizou um sistema político centrado no Executivo e nas lideranças partidárias do Legislativo. No presidencialismo brasileiro, o presidente detém o poder de impor a agenda política e de obter o apoio necessário ao desempenho de suas funções, assegurando a governabilidade junto a maioria congressual.

Quando a maioria no Congresso não é assegurada o presidente passa a enfrentar dificuldades para pôr em prática sua agenda, e até mesmo para se manter no poder. Abranches (2018, p. 89) argumenta que presidentes minoritários<sup>4</sup> têm sido incapazes de preservar seu mandato. Para o autor, o mandato presidencial depende da resiliência do apoio da coalizão nos momentos de crise política, nos quais predominam incentivos à fuga ou dispersão dos aliados. Sem esse apoio o mandato presidencial fica ameaçado.

Para caracterizar o sistema de governo do período da experiência democrática (1946-1964), Sérgio Abranches formulou, em 1988, o termo “presidencialismo de coalizão”. Para Abranches (2018, p. 42), o presidencialismo de coalizão nasce da combinação de poderes republicanos, apoiados em bases sociais diferenciadas, e da necessidade de alianças multipartidárias de governo no Congresso que atuam como fiadoras do pacto da maioria parlamentar com o presidente. Nesse sentido, esse arranjo exige muita capacidade de articulação do presidente com o Legislativo e principalmente com sua coalizão, requerendo ainda amplo apoio popular. Na experiência democrática (1946-1964), estas condições favoreceram a radicalização polarizada entre reformistas e conservadores, resultando em momentos de grande instabilidade política. Na definição de Moraes e Machado, o presidencialismo de coalizão

“(...) exige da presidência da República, entre outros aspectos, o papel de equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão; o apoio popular para a implementação das políticas públicas; a popularidade para pressionar a própria coalizão; a posse de agenda para mobilizar a atenção da maioria parlamentar e evitar a sua dispersão; o exercício de atitude proativa na coordenação política dessa maioria para dar-lhe direção e comando.” (2018, p. 140).

---

<sup>4</sup> Aqui a expressão “presidentes minoritários” é empregada para definir presidentes sem o apoio de uma maioria parlamentar.

Não obstante, o presidencialismo de coalizão passou a ser apontado como um sistema de governo frágil e que favorece a ocorrência de crises políticas. Segundo Limongi e Figueiredo (2017, p. 81), na visão mais clássica do tema, a montagem da coalizão tende a ser vista como uma "compra" feita pelo presidente para obter a governabilidade, o que resulta no desvirtuamento do programa de governo. Essa visão negativa do presidencialismo de coalizão é amplamente difundida em parte do meio político e nos canais de comunicação.

A ausência de uma base congressual abre brechas para que pedidos de *impeachment* sejam constantes no presidencialismo brasileiro. Sem uma explicação clara de como deve ocorrer o processo de impedimento do presidente, a lei do *impeachment* de 1950 – que não passou por revisão na Constituição de 1988 –, permite muitos entendimentos acerca dos motivos pelos quais um presidente pode ser retirado do cargo.

Desde a redemocratização até o presente, dois dos cinco presidentes eleitos por voto popular<sup>5</sup> sofreram *impeachment*<sup>6</sup>, sendo que todos que passaram pelo cargo foram alvo de diversos pedidos de impedimento junto à Câmara<sup>7</sup>. As dificuldades para remover o chefe do Executivo do cargo são parte das justificativas usadas por aqueles que desejam a substituição do sistema presidencialista pelo parlamentarismo ou pelo semipresidencialismo.

Diferentemente do parlamentarismo, no presidencialismo o chefe de governo e seu gabinete ministerial não podem ser removidos do poder por voto de desconfiança parlamentar. Isso significa que o presidente da República é eleito para um mandato fixo, cuja duração é independente, em princípio, dos desejos do Parlamento. O *impeachment*, portanto, é instrumento extraordinário, muito difícil de ser aplicado.

---

<sup>5</sup> Presidentes eleitos diretamente por voto: Fernando Collor (1989); Fernando Henrique Cardoso (1994 e 1998); Luiz Inácio Lula da Silva (2002 e 2006); Dilma Rousseff (2010 e 2014); Jair Bolsonaro (2018).

<sup>6</sup> *Impeachments* desde a redemocratização: Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016).

<sup>7</sup> É possível verificar o número de pedidos de *impeachment* por presidente acessando a página do A PÚBLICA. Quantos pedidos de *impeachment* os últimos presidentes receberam? Disponível em: <<https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/>>. Acesso 29 jul. 2021.

“Apenas na hipótese extraordinária do procedimento conhecido como impeachment, presidentes podem ser retirados do poder pela via parlamentar. O impeachment não é, entretanto, uma votação parlamentar ordinária, como o é, em que pese toda a sua relevância, o voto de desconfiança [no parlamentarismo]. Em geral, consiste numa sequência de procedimentos com várias audiências e votações, sendo frequentemente exigida maioria qualificada no plenário, acima da mera maioria absoluta, a favor do afastamento do presidente.” (Lacerda, 2016, p. 51).

Desse modo, críticos do presidencialismo argumentam que no parlamentarismo as crises políticas são resolvidas sem causar traumas às instituições, distintivamente do que ocorre nos processos de *impeachment* do sistema presidencial. No parlamentarismo se faz necessária certa responsabilidade compartilhada entre os poderes. Neste caso, não é possível haver tendências opostas entre Executivo e Legislativo, pois o não entendimento entre os poderes acarreta na queda do primeiro-ministro ou na convocação de novas eleições parlamentares pelo chefe de Estado. Nesse sentido, Alfred Stepan (1989) define o sistema parlamentarista como um sistema de dependência mútua. Assim sendo, o Poder Legislativo tem a capacidade de dar um voto de não confiança ao Poder Executivo, que por sua vez, tem a capacidade de dissolver o Congresso e convocar novas eleições.

A demissão do primeiro-ministro, responsável pela chefia de governo, é vista como uma solução rápida, simples e que não gera abalos institucionais. É nessa perspectiva que Sérgio Abranches descreve as interrupções do mandato do primeiro-ministro, diferenciando-as dos processos de remoção de presidentes.

“A interrupção deliberada do mandato presidencial é um processo objetiva e subjetivamente distinto da interrupção do mandato do primeiro-ministro. A saída do primeiro-ministro decorre da perda de maioria e constitui uma simples descontinuidade política, porque seu mandato pertence originalmente ao parlamento, não à sociedade. Não há frustração ou falha institucional, porque a expectativa constitucional é de que o mandato do primeiro-ministro dure enquanto durar a confiança da maioria do parlamento.” (2018, p. 354).

Assim sendo, Juan Linz (1991) argumenta que por permitirem a rápida dissolução do Parlamento e/ou a substituição do primeiro-ministro, os sistemas parlamentaristas dariam melhores respostas às situações de crise. Para o autor, o parlamentarismo permite a substituição de um primeiro-ministro que perdeu o controle de seu partido, que esteja envolvido em escândalos, ou apenas pela retirada do apoio de partidos que sustentam o governo de minoria. Nesse caso, ele é substituído por outro do próprio

partido ou pela formação de uma nova coalizão sem que isso gere uma crise institucional maior. No presidencialismo, pelo contrário, os presidentes são eleitos para um tempo determinado, o que dificulta ao máximo o ajustamento a situações de mudança, não permitindo a substituição de um líder que perdeu a confiança do próprio partido ou dos partidos que apoiaram sua eleição.

Outra crítica de Linz ao presidencialismo é a de que o limite de tempo do mandato presidencial, combinado ao caráter de soma zero das eleições, torna a eleição presidencial mais dramática e polarizada do que a maioria das eleições nos sistemas parlamentaristas. Ocorre que o vencedor único exclui os derrotados de qualquer possibilidade de participar do Poder Executivo, do controle da administração e de seus benefícios.

Por sua vez, Scott Mainwaring (1993) argumenta que o sistema partidário é o principal problema do presidencialismo brasileiro. Para o autor, as características do sistema eleitoral seriam responsáveis por uma fragmentação excessiva dos partidos, impedindo que o presidente obtivesse uma maioria estável no Congresso. Assim, as coalizões seriam marcadas pela fragilidade, em razão da indisciplina partidária existente. Segundo Mainwaring, essa combinação de um sistema partidário fragmentado com partidos indisciplinados tornou prováveis o conflito e o impasse entre o Executivo e o Legislativo, se não permanente pelo menos durante períodos de crise.

No entanto, nos últimos tempos vem crescendo o número de estudos que procuram demonstrar a viabilidade do modelo presidencialista brasileiro. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001) estão entre os autores pioneiros em mostrar que o país teria consolidado um sistema político capaz de assegurar a governabilidade.

O modelo institucional brasileiro faz com que o presidente monte sua base de apoio concedendo ministérios a membros dos partidos com representação no Congresso Nacional e obtendo, em contrapartida, os votos necessários para a aprovação da agenda do Executivo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Assim, a análise sistemática da dinâmica institucional da República brasileira, com foco no processo decisório no Congresso Nacional, encontrou respostas para explicar a relação Executivo-Legislativo.

Ao considerarem que os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos, Figueiredo e Limongi (2001) argumentam que no país o Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda, isto é, o poder de determinar quando e quais propostas serão consideradas pelo Congresso. Para os autores, o maior poder de agenda do Executivo implica na capacidade do presidente de influir diretamente nos trabalhos legislativos, e com isso diminuir os efeitos da separação dos poderes e eventualmente induzir os parlamentares à cooperação.

Os autores também demonstram que a partir de 1988, com a criação do colégio de líderes, os índices de disciplina partidária passaram a atingir patamares que se aproximam daqueles observados em sistemas parlamentaristas. No novo arranjo institucional, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem aos líderes partidários amplos poderes para agir em nome dos interesses de seus partidos. Dessa forma, os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 28). Diante disso, explicam que:

“O papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido. Eles servem de ponte entre as bancadas que compõem a maioria no Legislativo e no Executivo. Isso explica por que as barganhas entre o Executivo e o Legislativo podem ser — e de fato são — estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido. Agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos.” (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 35).

Em suma, Figueiredo e Limongi (2001) demonstram que no Brasil, o governo não encontra no Congresso um obstáculo intransponível à implementação de sua agenda, visto que o Executivo possui poderes que permitem induzir estratégias cooperativas por parte dos membros da coalizão. Dessa maneira, refutam as teorias que ignoram as aproximações entre os sistemas presidencialistas e os sistemas parlamentaristas, considerando que presidentes dotados de amplos poderes legislativos não são antípodas dos primeiros-ministros, como fazem acreditar parte da literatura comparada, dos atores políticos e da imprensa.

## 2. José Serra, Michel Temer e Gilmar Mendes: vozes em defesa do parlamentarismo

Em artigo publicado em 2017, Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo discutem a situação política brasileira decorrente da deposição de Dilma Rousseff e das dificuldades enfrentadas pelo sucessor Michel Temer. Para os autores a crise reabriu o debate institucional, dando espaço às teses que apontam para a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo como a raiz de todas as crises políticas experienciadas pelo Brasil. No entanto, a pesquisa critica a compreensão do presidencialismo como causador dos males nacionais, retomando a produção acadêmica dos últimos anos para indicar a capacidade do sistema brasileiro em produzir decisões.

Neste cenário, os autores adotam o entendimento de que o sistema parlamentarista é visto desde a redemocratização como uma das soluções para a resolução das diversas crises políticas enfrentadas pelo país. Contudo, defendem que o período de crise em análise não gerou um debate institucional sobre a alteração do sistema de governo, embora tenha sido resgatado por Michel Temer, José Serra e Gilmar Mendes. Dessa forma, para Limongi e Figueiredo não parece que

“(...) a crise atual tenha gerado um debate institucional consequente, ainda que o parlamentarismo (ou semipresidencialismo) tenha sido resgatado pela trinca Michel Temer – José Serra – Gilmar Mendes. Interpretada como ato politicamente inconsequente que visava desviar as atenções das dificuldades do governo, a proposta sequer foi tomada como séria ou como tendo chances reais de sucesso.” (2017, p. 81).

Independentemente da adoção do parlamentarismo como sistema de governo no Brasil ter gerado um debate institucional ou não, o fato é que na imprensa a discussão sobre a possibilidade de alteração do sistema encontrou significativo espaço. Foi assim no jornal *O Estado de S. Paulo* entre 2016 e 2018 e que, como veremos, confirmou a trinca Michel Temer, José Serra e Gilmar Mendes entre os principais porta-vozes do parlamentarismo (ou do semipresidencialismo) no período.

Nas páginas do *Estadão*, uma das vozes mais atuantes em defesa do parlamentarismo foi a de José Serra, então senador pelo PSDB e histórico defensor deste

sistema. Durante o período analisado, o tucano publicou cinco textos em defesa da mudança de sistema e concedeu ainda uma entrevista na qual também abordou o assunto. As opiniões assinadas por Serra foram publicadas na seção *Espaço aberto*<sup>8</sup>, localizada na segunda página do periódico.

A primeira opinião do senador vinculada no *Estadão* ocorreu em 14 de janeiro de 2016 e inicia com uma epígrafe de Ulysses Guimarães, na qual é possível ler: “O presidencialismo é o regime da irresponsabilidade a prazo fixo. O parlamentarismo é o regime da responsabilidade com prazo indeterminado”. Essa concepção defendida por Ulysses Guimarães é adotada em outras ocasiões por José Serra, que em suas opiniões tratava de apontar para a ineficiência do presidencialismo e a necessidade de se adotar o parlamentarismo. (Serra, 14 jan. 2016, p. A2).

Abordando a crise do governo Dilma Rousseff, o senador defendeu uma “ação política com P maiúsculo”, a saber, a retomada dos esforços para a mudança do sistema político brasileiro. (Serra, 14 jan. 2016, p. A2). Na ocasião, José Serra afirmou ter recolhido opiniões no âmbito do Congresso Nacional, verificando um clima favorável para deflagrar o processo de mudança de sistema de governo. No entanto, para o político não haveria hipótese de o Congresso aprovar uma emenda constitucional desse teor sem apoio da opinião pública, imprescindível para desfazer os equívocos que poderiam surgir na discussão da proposta. Nesse sentido, Serra procurou de imediato desfazer alguns desses equívocos. O primeiro esclarecimento foi o de que a proposta passaria a valer após as eleições de 2018 e que, portanto, não visava solucionar a crise do governo Dilma, que para o senador deveria ser resolvida dentro do sistema presidencialista e o quanto antes possível. (Serra, 14 jan. 2016, p. A2).

Diante dessa situação, o senador José Serra chama atenção para algo que ele classifica como “um defeito capital do sistema presidencialista”: a troca de governo só pode ser feita por meio da destituição, “sempre penosa e traumática”, do presidente da República. Diferentemente do parlamentarismo, em que a “queda de um governo é

---

<sup>8</sup> A seção *Espaço Aberto* do jornal *O Estado de S. Paulo* foi criada em 1988, e está situada na página anterior à dos editoriais. Apresenta artigos assinados de diversos colaboradores, regulares ou ocasionais, muitos ligados à universidade e à política. Procura discutir distintos temas que mobilizam a opinião pública.

solução prevista nas regras do jogo político, não um problema". (Serra, 14 jan. 2016, p. A2). Essa perspectiva é corroborada pelo estudo de Juan Linz:

"Os sistemas presidencialistas se baseiam no princípio oposto [ao parlamentarismo]. O povo elege diretamente um Executivo, por um período determinado. A Constituição outorga considerável poderes a esse Executivo, que decide por si só a composição de seu ministério e exerce controle total sobre a administração. Esse Executivo não depende de um voto de confiança dos parlamentares, embora estes também tenham sido eleitos democraticamente. Ele não é apenas o detentor do poder Executivo; é também o chefe simbólico do Estado, e só pode ser afastado, entre uma eleição e outra, no caso excepcional do impeachment." (1991, p. 65).

Sobre o funcionamento do parlamentarismo, José Serra explica que:

"O sistema parlamentarista separa as funções da chefia do Estado – que cabe ao presidente da República, eleito pelo voto direto e com mandato fixo – e as da chefia do governo, exercida pelo primeiro-ministro. O presidente indica o primeiro-ministro, que escala a equipe ministerial e submete ao Congresso um programa de ação, a ser aprovado pela maioria. Se e quando essa maioria se desfaz, num voto de desconfiança, caem o primeiro-ministro e sua equipe. E o presidente deve negociar a formação de um novo governo, ou mesmo, conforme as circunstâncias, convocar novas eleições parlamentares." (14 jan. 2016, p. A2).

A segunda objeção ao parlamentarismo que José Serra trata de desfazer é a ideia que nesse sistema o Poder Legislativo passaria a ter poderes demais. Primeiramente, ressalta que no sistema atual o Legislativo já possui uma gama de poderes, como emenda à Constituição, derrubada de vetos, alteração de medidas provisórias, paralisação de projetos do Executivo, entre outros. Logo em seguida, afirma que no parlamentarismo não há ganho de poderes pelos parlamentares, e sim ganho de responsabilidades.

"No parlamentarismo, de fato, os parlamentares não ganham mais poder: ganham, sim, mais responsabilidade. A maioria que apoia primeiro-ministro pode simplesmente derrubá-lo se votar contra projetos importantes ou se aprovar outros que contrariem o programa do governo. Mas se não houver maioria consistente para formar um novo Gabinete e respaldar suas iniciativas, o mandato dos deputados é que pode ser encurtado, com a convocação de novas eleições. Os parlamentares dividem os ônus e pagam os custos de um mau governo." (Serra, 14 jan. 2016, p. A2).

Além disso, na compreensão de José Serra, a adoção do parlamentarismo também exigiria e ao mesmo tempo favoreceria, como condições simultâneas,

mudanças na gestão governamental e no sistema eleitoral vigente. Assim, acreditava em uma reforma política, que favorecesse, por exemplo, a introdução de modalidades de voto distrital<sup>9</sup> nas três esferas de governo, voto distrital puro, no caso dos vereadores das grandes cidades, e distrital misto<sup>10</sup> (listas e distritos), nos mandatos de deputados federais. Mudanças que entendia serem cruciais para o barateamento das campanhas eleitorais e para o aumento da representatividade dos eleitos.

Por último, encerra sua coluna de opinião, a qual intitulou de “O futuro não será mais como era”, se mostrando otimista com a possibilidade de mudanças na política do país.

“Não faltarão cétricos quanto ao sucesso dessas teses, dadas as possíveis (e grandes) resistências que surgirão no Congresso. Mas estou convencido de que o naufrágio do presidencialismo e a ânsia por desatar o novelo da crise – que é política, econômica, social e também moral – incentivarão a mobilização da sociedade a favor de grandes mudanças e facilitará sua assimilação pelo mundo político, hoje tão desgastado, até como recurso para sua sobrevivência e sua renovação”. (Serra, 14 jan. 2016, p. A2).

As objeções enfrentadas pelo parlamentarismo são novamente resgatadas por José Serra em texto de opinião publicado em 24 de março de 2016. Com o título “Rumo a um sistema de governo sustentável”, o senador nega a intenção de implementar o parlamentarismo ainda no governo Dilma, o que para muitos configuraria um golpe, assim como ocorrera com João Goulart em 1961. Além disso, esclarece que no modelo em discussão no Congresso, o povo continuaria elegendo por voto direto o presidente da República, que teria mandato fixo e que atuaria como chefe de Estado, com poderes para representar e defender a soberania da nação. Ao mesmo tempo, agiria como mediador dos conflitos entre os Poderes Legislativo e Executivo, chefiaria as Forças Armadas e seria responsável pela indicação de embaixadores e dos membros dos tribunais superiores. Ao mesmo tempo, ao primeiro-ministro, indicado pelo presidente, caberia a tarefa de governar sem mandato fixo, nomeando e chefiando o gabinete de ministros. Para manter-se no poder, o primeiro-ministro e seu gabinete deveriam dispor

---

<sup>9</sup> “Sistema majoritário em que o país é dividido em circunscrições *eleitorais* (ou distritos eleitorais), cada uma delas elegendo um representante. Cada partido apresenta um candidato no distrito e o mais votado é eleito deputado. Utilizado no Reino Unido, Estados Unidos, Canadá e Índia”. (Nicolau, 2017, p. 12).

<sup>10</sup> “Nome genérico usado no Brasil para os sistemas mistos. Numa eleição para o Legislativo, uma parte dos representantes é eleita segundo uma variante da *representação proporcional* e outra parte, por alguma modalidade de sistema majoritário”. (Nicolau, 2017, p. 10).

de maioria parlamentar, podendo ser depostos quando o governo vai mal e/ou perde apoio parlamentar. Ocorrendo a queda do gabinete, assumiria um novo primeiro-ministro, devendo este dispor do apoio de nova maioria. Citando a *chanceler* alemã Angela Merkel, Serra conclui que "no presidencialismo a demissão do chefe de governo significa crise e no parlamentarismo, solução". (Serra, 24 mar. 2016, p. A2). Sobre os mecanismos que possibilitam a permanência do chefe do Executivo nos sistemas parlamentaristas e presidencialistas, Arend Lijphart demonstra que

"(...) uma diferença importante é que o Executivo (o gabinete) nos sistemas parlamentaristas depende do apoio da maioria do Legislativo tanto para manter-se no cargo quanto para aprovar suas propostas legislativas, ao passo que o Executivo nos sistemas presidencialistas precisa do apoio da maioria apenas para as propostas legislativas do presidente; os presidentes são eleitos para um mandato fixo e nem os próprios nem o gabinete que por eles nomeados depende da confiança do Legislativo para manter-se no cargo". (2019, p. 123).

Além do exposto, José Serra elucida outras duas objeções ao parlamentarismo. A primeira se refere a defesa de que nenhuma alteração de sistema poderia ser feita sem uma nova consulta à população, via plebiscito. Para o senador, caberia ao Congresso e ao Supremo Tribunal Federal manifestar-se a respeito. Alan Lacerda (2016, p. 112), considera que a necessidade de obter legitimidade para a mudança de sistema mediante consulta popular foi fortalecida pelo malsucedido período parlamentarista no início da década de 1960, criando resistência a qualquer proposta de esvaziamento dos poderes do presidente. A segunda objeção, para José Serra, envolve a ideia de que discussões sobre mudanças institucionais tão importantes não poderiam ser feitas em um momento de crise aguda. Sobre isso, considerou que assim como nas nações bem-sucedidas, as crises criaram oportunidade de mudanças que abriram caminho para o desenvolvimento, sendo esse o seu desejo para o Brasil naquele momento. (Serra, 24 mar. 2016, p. A2).

Em outros três artigos de opinião publicados no jornal *O Estado de S. Paulo*, José Serra reforça algumas das ideias até aqui apresentadas, como as das objeções enfrentadas pela discussão sobre parlamentarismo. Em "Nem só de pão..." de 28 de abril de 2016, o senador tucano elege como prioridades a adoção do parlamentarismo e a

reforma do sistema eleitoral como forma de melhorar a qualidade da política e a estabilidade do regime democrático brasileiro, impactando no desempenho da economia e nas perspectivas de desenvolvimento do país. O artigo foi publicado dias antes do PSDB, partido político de Serra, apresentar uma lista com 15 itens que condicionariam o apoio da agremiação à presidência de Michel Temer, que assumiu o cargo após a deposição de Dilma Rousseff. Entre as reivindicações do partido, estava um programa de privatizações, a manutenção de programas sociais e uma reforma política com a adoção do sistema parlamentarista a partir de 2018, ano de encerramento do mandato presidencial em vigor. (O Estado de S. Paulo, 03 mai. 2016, p. A7).

A implantação do parlamentarismo é uma espécie de cláusula pétrea do programa do PSDB, em torno da qual convergiu o núcleo fundador da agremiação no final da Assembleia Constituinte de 1988. No cenário da crise, outros representantes do partido manifestaram a preferência pelo sistema parlamentarista. O senador cearense Tasso Jereissati, em entrevista ao *Estadão* em 16 de maio de 2016, afirmou ser o parlamentarismo “o remédio para as crises que estão acontecendo ciclicamente”, quando faz referência aos dois *impeachments* que presenciou. Entretanto, o ponto de destaque da entrevista não é a defesa do parlamentarismo, mas a crítica ao “presidencialismo de coalizão”. O próprio periódico chama atenção para isso, utilizando como manchete “O presidencialismo de coalizão quebrou”, trecho de uma das falas do senador: “Acho que está provado que esse modelo de Presidencialismo de coalizão faliu, quebrou, não funciona. Temos que fazer imediatamente reforma com pontos mínimos que mude esse modelo que está viciado e exaurido”. (Jereissati, 16 mai. 2016, p. A4). No entanto, os estudos de Figueiredo e Limongi (2001) nos mostram que o arranjo institucional do presidencialismo brasileiro foi exitoso após a Constituição de 1988. Além disso, os autores também nos alertam que não há sistema político imune a crises, e que a corrupção e a crise que o país vem enfrentando pouco se relaciona com seu desenho institucional. (Limongi; Figueiredo, 2017, p. 96).

Além de Jereissati, outros nomes do PSDB também se manifestaram a favor do parlamentarismo. O então senador Aloysio Nunes (SP) foi responsável por levar ao Congresso em março de 2016 uma PEC para a instituição do parlamentarismo no Brasil. (O Estado de S. Paulo, 10 mar. 2016, p. A6). No mesmo mês, o líder tucano e ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em entrevista ao jornal, declarou-

se parlamentarista, contudo afirmou que na ocasião não havia condições para a alteração do sistema de governo. "Sem haver base partidária sólida, não tem como. O futuro presidente pode criar condições para". (Cardoso, 20 mar. 2016, p. A4). Pouco mais de um ano depois, FHC reafirmou acreditar ser impossível instaurar o parlamentarismo naquele momento, embora considere tanto o sistema como o voto distrital o caminho mais apropriado para fortalecer as instituições democráticas do país. Para o líder tucano, antes de tudo, regras eleitorais deveriam ser revistas, como a "cláusula de barreira"<sup>11</sup> e o fundo partidário<sup>12</sup>, reconstruindo a confiança nos partidos. (Cardoso, 02 abr. 2017, p. A2).

O então senador e candidato derrotado na eleição presidencial de 2014 Aécio Neves (MG), foi outro integrante tucano a apoiar a alteração do sistema de governo. Em encontro com o presidente Michel Temer em 15 de agosto de 2017, Aécio argumentou que o parlamentarismo "não é solução para crise política", mas seria uma "consequência natural". No entanto, considerou que só poderia ser uma alternativa proposta pelo presidente eleito em 2018: "ele, sim, terá autoridade de, eleito pelo sistema presidencialista, e vendo seu fracasso, suas dificuldades e crises permanentes por que ele tem passado, poderá propor isso". Assim, segundo Aécio, se o presidente eleito em 2018 for do PSDB, "ele, em suas primeiras iniciativas, estará propondo alteração do sistema de governo do presidencialismo para o parlamentarismo". (O Estado de S. Paulo, 16 ago. 2017, p. A5).

Embora outras lideranças do PSDB também tenham se manifestado a favor do parlamentarismo, a voz mais atuante em defesa da troca de sistema continuou sendo a de José Serra. Em opinião, intitulada "Crise nova e velhas doenças", o então senador pelo estado de São Paulo voltou a defender a mudança do sistema eleitoral brasileiro para um modelo misto, semelhante ao da Alemanha, no qual os eleitores dariam dois votos, um na lista do partido de sua preferência e outro em um candidato do distrito.

---

<sup>11</sup> "Patamar mínimo de votos que um partido precisa ultrapassar para participar da distribuição de cadeiras no Legislativo". (Nicolau, 2017, p. 9).

<sup>12</sup> "Fundo constituído por recursos de diversas fontes – a principal delas sendo o Orçamento da União – que tem como propósito financiar a atividade dos partidos brasileiros". (Nicolau, 2017, p. 10).

Na fórmula final, o número de eleitos de cada partido seria proporcional aos votos que recebeu, respeitados os vencedores nos distritos. (Serra, 08 jun. 2017, p. A2).

Para José Serra, a aprovação do voto distrital misto seria uma pré-condição para outro grande salto: a adoção do parlamentarismo. No entanto, sem avançar no governo de Michel Temer, acreditava que a mudança de sistema caberia ao próximo governo, que deveria preparar as condições de reforma administrativa e legal para que a novidade operasse a partir de 2023. A justificativa para a mudança institucional estava, mais uma vez, nas constantes crises do presidencialismo e na estabilidade do parlamentarismo que seria, segundo ele, marcado pela responsabilidade do Congresso.

“O presidencialismo brasileiro virou uma espécie de moto-contínuo das crises políticas. Basta lembrar que no pós-guerra, excluindo os anos de ditadura, seis presidentes democraticamente eleitos não terminaram seu mandato, em processos sempre traumáticos. Já no parlamentarismo, mudança de governo, com a eventual troca do primeiro-ministro e sua equipe, tende a ser fator de estabilidade, de solução de crises” (Serra, 08 jun. 2017, p. A2).

A defesa da instituição do parlamentarismo é outra vez realizada por José Serra na coluna de opinião de 13 de julho de 2017. Com o título “O puma, os piratas e outros bichos”, o texto do tucano critica a criação de novos partidos políticos, assinala mais uma vez a necessidade de um novo sistema eleitoral, que serviria também à mudança do sistema de governo. Nesse sentido, Serra reforça as qualidades do sistema parlamentarista por ele atribuídas em outros momentos e reafirma sua ideia de que “quando necessário, as mudanças de governo no parlamentarismo representam solução para as crises. No presidencialismo, provocam ou ampliam consideravelmente o tamanho das crises”. (Serra, 13 jul. 2017, p. A2).

Argumento semelhante ao de Serra foi empregado pelo presidente Michel Temer nas vezes em que se manifestou sobre a alteração do sistema político. Em 5 de novembro de 2016, o *Estadão* reproduziu trechos da entrevista do presidente ao programa de Mariana Godoy na RedeTV!. À jornalista, Temer afirmou que o “parlamentarismo seria útil ao País” e que a adoção do sistema poderia ser discutida em uma reforma política aplicada em 2018 ou 2022. Desta forma, as pessoas poderiam ver com mais “naturalidade” o processo de afastamento do governante: “O caso do impeachment foi traumático. As pessoas mitigaram demais, discutiram demais, não viram com naturalidade aquele impedimento”. E completou dizendo que: “No parlamentarismo, se acontecer algum desastre no governo, você muda com a maior

tranquilidade não há objeções que ocorrem no presidencialismo". (Temer, 05 nov. 2016, p. A7).

Em outra ocasião, Temer considerou estar fazendo em seu governo um "pré-exercício" de parlamentarismo: "(...) estamos fazendo quase um pré-exercício do parlamentarismo. Em várias oportunidades, o Legislativo era tido como um apêndice do Executivo. No meu governo, não. O Legislativo é parceiro do Executivo. Temos trabalhado juntos". (Temer, 09 ago. 2017, p. A8). Na mesma oportunidade, opinou que o parlamentarismo brasileiro poderia adotar um modelo semelhante ao francês ou português, no qual o presidente da República é eleito pelo povo e tem uma presença significativa no "espectro governativo". (Temer, 09 ago. 2017, p. A8).

As declarações de Michel Temer ocorreram durante um evento do setor automotivo em São Paulo. Dois dias antes, segundo o periódico, o presidente da República teria jantado com Gilmar Mendes, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), momento em que os dois discutiram o assunto.

Em 13 de agosto de 2017, o jornal *O Estado de S. Paulo* informou que o presidente Michel Temer estava disposto a testar o parlamentarismo no último ano do seu governo. Segundo a reportagem, Temer pretendia incentivar uma campanha em favor de uma proposta de emenda à Constituição (PEC) para adotar o sistema parlamentarista a partir de 2019, contendo uma "cláusula de transição" que permitiria instalar o novo modelo em 2018. A ideia seria nomear um primeiro-ministro no último semestre de seu mandato, caso a PEC fosse aprovada pelo Congresso. De acordo com o periódico, a ideia estava ancorada na crise política e no desgaste dos grandes partidos e de seus pré-candidatos para as eleições de 2018, sendo bem aceita por dirigentes do PMDB, mas sem alcançar consenso no PSDB para a adoção ainda no governo Temer. Sobre a divisão no PSDB, o jornal cita a posição de dois integrantes do partido. O senador Tasso Jereissati (CE) não considerou a instituição do parlamentarismo como solução para 2018, defendendo que o caminho fosse preparado para 2022. Já Aloysio Nunes (SP), autor da PEC do parlamentarismo e na ocasião ministro das Relações Exteriores, não via problema na adoção do novo regime no fim do mandato de Temer, caso o

Congresso assegurasse uma transição pacífica. (O Estado de S. Paulo, 13 ago. 2017, p. A8).

Na proposta de emenda à Constituição apresentada por Aloysio Nunes em 2016, o parlamentarismo funcionaria do seguinte modo:

“Gabinete. Pelo projeto de Aloysio, o presidente seria eleito por voto direto e teria a função de chefe de Estado e Comandante Supremo das Forças Armadas. Seu mandato seria de quatro anos e caberia a ele nomear o primeiro-ministro, com quem ficaria a chefia do governo. A Câmara poderia ser dissolvida pelo presidente, “ouvido o Conselho da República”, e o Congresso teria o poder de aprovar “moção de censura” ao governo – equivalente à demissão do gabinete –, medida que só produziria efeito com a posse do novo primeiro-ministro.” (O Estado de S. Paulo, 13 ago. 2017, p. A8).

Dias após Michel Temer ter se mostrado disposto a testar o parlamentarismo em seu governo, o então presidente do TSE, ministro Gilmar Mendes, apresentou proposta para implementação do sistema parlamentarista no Brasil. A sugestão do ministro teve como base a PEC apresentada pelo então ministro das Relações Exteriores Aloysio Nunes, quando este ocupava uma cadeira no Senado Federal. Segundo o *Estadão*, Gilmar Mendes fez alguns ajustes na proposta, aproveitando a “vocaçãõ” presidencialista do país<sup>13</sup>. Tais alterações fizeram com que alguns dos interlocutores, que acompanharam o presidente do TSE ao tratar do assunto, classificassem o sistema de “semiparlamentarista”, pois combinava aspectos tradicionais do presidencialismo. (O Estado de S. Paulo, 18 ago. 2017, p. A6). Para ser instituído, o sistema deveria ser aprovado por 308 votos na Câmara e 49 no Senado, em duas votações. Michel Temer e Gilmar Mendes defendiam ainda que se aceito no Congresso, o texto deveria passar também por um referendo popular.

O termo “semiparlamentarista”<sup>14</sup>, usado pelo jornal, pode ser entendido no mesmo sentido de “semipresidencialista”, pois em ambos os casos se trata da

---

<sup>13</sup> Para Linz (2001, p. 101), uma das razões para a defesa do semipresidencialismo em momentos de crise é a forte tradição presidencialista latino-americana. De acordo com o autor, muitos pensam que a implantação de um sistema misto é uma forma indireta de introduzir o parlamentarismo, supondo que assim se iniciassem as práticas parlamentaristas, mas sem um antagonismo frontal com os símbolos do presidencialismo. Seria, portanto, uma predisposição a não arriscar uma mudança radical na tradição constitucional.

<sup>14</sup> Podendo também ser denominado de Executivo bipolar, Executivo dividido, república presidencial parlamentarista, república quase-parlamentarista, semipresidencial. (Linz, 1991).

combinação entre elementos do presidencialismo e do parlamentarismo. Alan Lacerda define o que é o semipresidencialismo:

"São semipresidencialistas todos os países que combinam um presidente eleito popularmente com gabinetes demissíveis por voto de desconfiança parlamentar. Essa definição o diferencia do parlamentarismo, no qual inexistem presidentes eleitos em votação popular; e do presidencialismo, sob o qual governos não necessitam de confiança de maiorias parlamentares para sobreviverem. Emprego assim uma definição consagrada do sistema, que se baseia na leitura escrita do texto constitucional dos países." (2016, p. 87).

Tendo como base essa definição, percebe-se que a proposta de Aloysio Nunes e Gilmar Mendes de fato se encaixa no modelo semipresidencialista, visto que o presidente continuaria sendo eleito pelo voto popular para um mandato fixo, cabendo a ele nomear o primeiro-ministro e contando ainda com a prerrogativa de dissolver a Câmara convocando novas eleições. Ao mesmo tempo, o Congresso contaria com o poder de aprovar a "moção de censura" ao governo, o que equivaleria à demissão do gabinete. Nesse caso, o presidente deve nomear um novo primeiro-ministro. Essa combinação de elementos do presidencialismo com parlamentarismo foi o que o cientista político Maurice Duverger nomeou de "semipresidencial" na década de 1970. (Lacerda, 2016, p. 77).

Uma característica dos governos parlamentaristas e que se faz presente nos sistemas semipresidencialistas é a "moção de censura" ou voto de desconfiança. No parlamentarismo esse dispositivo "é aplicado para testar e aferir o real poder de fogo do governo no Parlamento. Com frequência, a oposição pode pedir um voto de desconfiança para desgastar politicamente o gabinete, mesmo sabendo que ainda não dispõe de maioria para derrubá-lo". (Lacerda, 2016, p. 23). Esse elemento estava previsto no texto da PEC, mas existia a preocupação dos aliados de Temer em deixar claro que o gabinete não poderia cair enquanto não houvesse a eleição do primeiro-ministro sucessor. (O Estado de S. Paulo, 11 dez. 2017, p. A7).

No projeto do ministro Gilmar Mendes, o presidente da República exerceria a função de chefe de Estado, contando com o poder moderador de dissolver o Congresso. Já o primeiro-ministro cuidaria das questões de governo. Segundo o ministro, essa combinação preservaria a Presidência da República e também a chefia de Estado das

crises que atingem as instituições no Brasil. “Isso traria maior responsabilidade para o processo decisório congressual”. (Mendes, 22 ago. 2017, p. A6). Na opinião do ministro, o sistema presidencialista em vigor no Brasil é instável, uma vez que o presidente é ao mesmo tempo chefe de Estado e chefe de governo.

Não obstante, Juan Linz (1991) argumenta que é possível que o modelo de Executivo bipolar (semipresidencial ou semiparlamentar) funcione, mas não necessariamente da forma que pensam seus defensores.

“Com base em algumas experiências do sistema de Executivo bipolar, o argumento de que em si mesmo e por si mesmo ele pode gerar estabilidade democrática parece duvidoso. O antecedente de sucesso no funcionamento desse regime mostra que algumas das condições favoráveis, em certa medida, são as mesmas que asseguram um governo parlamentarista estável. Ou seja, um Parlamento no qual os partidos apoiem o primeiro-ministro, mas com a condição de que este possa trabalhar em conjunto com o presidente. Isto nem sempre poder ser garantido quando o ciclo das eleições presidenciais e parlamentares não coincide, ou quando o presidente não é líder, ou pelo menos tem influência sobre um dos principais partidos do Parlamento. [...] Eu diria que, tanto quanto ou mais que um sistema presidencial puro, o modelo de um Executivo dual depende da personalidade e habilidade do presidente. Porém, ao mesmo tempo, a responsabilidade se torna difusa, possibilitando o surgimento de conflitos adicionais, e ainda é provável que se criem situações nas quais o término fixo do cargo agrave o problema.” (Linz, 1991, p. 96-97).

Nesse sentido, Linz (1991, p. 100) defende que o sistema semipresidencialista pode dar bons resultados quando se torna de fato um sistema parlamentarista, a exemplo do que aconteceu na Irlanda, Islândia e Áustria (Segunda República), ou quando o partido ou partidos que apoiam o presidente e os que têm maioria na Câmara são os mesmos. Além disso, outra situação em que ele pode dar certo é quando um político muito hábil percebe o momento certo de confiar o poder a um primeiro-ministro que tem apoio majoritário no Parlamento. Não obstante, para superar os problemas de um sistema de partidos polarizado ou fragmentado, o semipresidencialismo deveria ser combinado a outros fatores importantes, como as mudanças da lei eleitoral.

Nessa perspectiva, o então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), também defendeu a mudança de sistema, caso a proposta do voto distrital misto avançasse e oferecesse condições para tal. Havendo um “sistema eleitoral racional”, que aproxime a sociedade, segundo Maia, poderia ser pensado num segundo momento em olhar para um sistema menos “imprevisível” que o presidencialismo. “O

nosso presidencialismo hoje é um sistema de crises permanentes", afirmou o deputado. (Maia, 22 ago. 2017, p. A9).

Avaliando a relação entre Executivo-Legislativo no ano de 2017, a colunista do *Estadão* Vera Magalhães considerou, em outubro daquele ano, que o presidente Michel Temer dependia cada vez mais do presidente da Câmara, Rodrigo Maia, para levar a cabo alguma agenda após ser salvo de um *impeachment* pela segunda vez. Na avaliação de Magalhães, Maia sabia da completa falta de popularidade de Temer e da impossibilidade de recuperá-la até as eleições de 2018, e teria desenhado um arranjo que fizesse vigorar um "parlamentarismo na marra". A aprovação de projetos de lei em tempo recorde, e as negociações diretas de Rodrigo Maia com o ministro da Fazenda Henrique Meirelles sobre a reforma da previdência, foram maneiras de o deputado mostrar que poderia atuar como primeiro-ministro de um presidente "decorativo". A jornalista traz ainda informações do jogo político, destacando que a ordem entre os ministros de Temer era a de "evitar bolas divididas com o comandante da Câmara até se efetivar o esperado sepultamento da denúncia" contra o presidente da República. Depois disso, os auxiliares do presidente defendiam que ele devesse "fazer valer o peso do presidencialismo para cortar as asas de Maia". (Magalhães, 25 out. 2017, p. A6).

A oposição não deixou de se manifestar sobre a mudança de sistema. Em nota conjunta divulgada em 20 de novembro de 2017, partidos de oposição apontaram para certo estímulo da gestão Michel Temer a uma ação no STF que visava abrir uma brecha de adoção do parlamentarismo sem a necessidade de uma consulta popular. O documento foi assinado pelos presidentes do PT, Gleisi Hoffmann; PSB, Carlos Siqueira; PDT, Carlos Lupi; e PCdoB, Luciana Santos, que consideraram a manobra como mais um "golpe", com o objetivo de impedir que o futuro presidente eleito em 2018 assumisse de fato o governo. (O Estado de S. Paulo, 21 nov. 2017, p. A8).

Dias antes da nota divulgada pela oposição, o ministro do STF, Alexandre de Moraes, solicitou a inclusão do mandado de segurança 22.972 de 1997 de autoria de Jaques Wagner – então deputado pelo PT –, na pauta de julgamentos do Tribunal. A ação, elaborada após a rejeição do parlamentarismo no plebiscito de 1993, questionava o Supremo sobre a possibilidade de o Congresso decidir a mudança do sistema político

sem a obrigatoriedade de uma consulta popular. O mesmo questionamento foi realizado pelos partidos de oposição na nota divulgada. (O Estado de S. Paulo, 21 nov. 2017, p. A8). Em junho de 2018, a ação foi retirada de pauta pela presidente do STF, ministra Cármen Lúcia. (O Estado de S. Paulo, 05 jun. 2018, p. A9).

Para os partidos, a ação que visava instaurar o parlamentarismo era mais uma forma encontrada pelas forças que sustentavam o “governo golpista” para evitar a “retomada do processo democrático”, no intuito de continuar implementando sua “agenda de retrocessos”, como a retirada de direitos e de entrega do patrimônio nacional. (O Estado de S. Paulo, 21 nov. 2017, p. A8).

Com a proximidade das eleições de 2018 e sem avanços no Congresso em vários pontos da reforma política, a discussão sobre a adoção do parlamentarismo foi encolhendo também nas páginas do jornal *O Estado de S. Paulo*. O que se viu foi uma maior concentração do tema nos anos de 2016 e 2017 quando se discutiu a reforma política no Congresso, e que o jornal fez questão de chamar de “A Reconstrução do Brasil” (O Estado de S. Paulo, 25 set. 2016, p. A12). Junto a isso se observa uma atuação mais efetiva de José Serra, Michel Temer e Gilmar Mendes nas propostas de mudança do sistema de governo, o que confirma a tese exposta no início desta seção. Ainda participaram do debate outras lideranças políticas, bem como jornalistas e acadêmicos interessados no assunto. Não obstante, o jornal *O Estado de S. Paulo* também trouxe a discussão para seus editoriais, o que será tratado a seguir.

### **3. Do parlamentarismo de ocasião para o parlamentarismo de superação**

A discussão a favor ou contra a instauração do sistema parlamentarista nas páginas do jornal *O Estado de S. Paulo* não ficou restrita apenas aos integrantes da política nacional. Dela também participaram professores universitários, pesquisadores, advogados e jornalistas. A maioria das opiniões versavam sobre a ineficiência do sistema presidencialista e sobre a necessidade de adoção do parlamentarismo, considerado o sistema da “responsabilidade”. No entanto, houve também aqueles que fizeram críticas à proposta do sistema parlamentarista como solução. Um exemplo é o jornalista Fernão Lara Mesquita, que afirmou que no parlamentarismo também é possível seguir comprando “coalizões” como já ocorre no presidencialismo. (Mesquita, 22 ago. 2017, p.

A2). Argumento que no mesmo sentido da ideia defendida por Sérgio Abranches (2018, p. 14): "Houvesse ganhado o parlamentarismo [na Constituinte de 1988], teríamos um parlamentarismo de coalizão". O problema está, assim, não no sistema, mas na forma como os governos são montados. No mesmo sentido, Limongi e Figueiredo (2017, p. 81) afirmam que no Brasil, dificilmente será possível ter um sistema parlamentarista em que eventuais primeiros-ministros não sejam forçados a recorrer a coalizões.

Esta seção do estudo, no entanto, não pretende dar foco os artigos de opinião, mas a dois editoriais<sup>15</sup> publicados pelo jornal *O Estado de S. Paulo* (2016 e 2017), nos quais o periódico apresenta seu posicionamento próprio em relação à instituição do sistema parlamentarista (ou do semipresidencialismo) no Brasil.

Antes de iniciar a análise, vale mencionar que nos editoriais é possível "identificar as principais ideias e conceitos políticos que circulam nas páginas de um impresso e orientam a(s) concepção(ões) sobre a realidade sustentada(s) pela publicação", segundo Luis Carlos dos Passos Martins (2018, p. 69). Ainda para o autor, os editoriais são resultado de um debate prévio entre os chefes das principais editorias, caracterizando-se como um texto de autoria coletiva, que fala oficialmente em nome da empresa jornalística. Dessa forma, os editoriais representam, acima de tudo, a forma como os proprietários e/ou responsáveis pela empresa jornalística desejam que ela seja vista no cenário público. Outra consideração sobre os editoriais é que neles costumam transitar os assuntos que o jornal pretende levar ao debate público. Com base nessas ideias, é possível dar sequência à análise do parlamentarismo nos editoriais do *Estadão*, observando as circunstâncias da inserção do assunto nos textos e o intuito do jornal em levar o assunto à discussão pública.

O primeiro editorial foi veiculado no dia 13 de março de 2016, intitulado "Parlamentarismo de ocasião". Nele o *Estadão* classifica o sistema parlamentarista como um "respetabilíssimo sistema de governo", mas que tem sido tratado com certa "leveza", como se fosse "remédio caseiro" para as crises políticas da história recente do

---

<sup>15</sup> Os editoriais do jornal *O Estado de S. Paulo* são sempre publicados na página 3, em seção denominada "Notas & Informações".

Brasil. Abordando a experiência parlamentarista no governo João Goulart e os referendos de 1963 e 1993, nos quais predominou a preferência pelo presidencialismo, o jornal pensava que o assunto estivesse “enterrado”. Na verdade, o tema estava sendo desenterrado. Com proposta do senador Renan Calheiros (PMDB-AL), a discussão sobre a adoção do regime parlamentarista ou “semipresidencialista”, voltava a ser pauta no Congresso.

A ideia não foi bem vista pelo periódico, que junto a este editorial divulgou um outro texto, no qual defendia abertamente a saída de Dilma Rousseff da presidência da República. Com um “basta!”, alegavam não ser mais possível que “o lulopetismo, desonesto e incompetente”, continuasse “encastelado no governo”. Uma possível renúncia da presidente era vista como um ato de “grandeza”, que serviria para evitar o “sempre traumático impeachment”, naquele momento praticamente “inevitável”, nas palavras do jornal. (O Estado de S. Paulo, 13 mar. 2016, p. A3). Convicto da necessidade do fim do governo Dilma, o *Estadão* via na proposta do parlamentarismo uma tentativa de salvar o governo petista, o que não encarravam com simpatia.

“Conforme o que se noticia a respeito das negociações engendradas por Renan Calheiros, a ideia é manter Dilma Rousseff como presidente meramente decorativa e estabelecer o cargo de primeiro-ministro, cujo ocupante concentraria de fato o poder de governar. Trata-se do tal “semipresidencialismo”.

Segundo os políticos a par das conversas, seria uma solução na qual não haveria necessidade de destituir a presidente, num longo e desgastante processo de impeachment, pois a petista já não seria mais vista como governante. Tal desfecho, na opinião dos envolvidos, teria o condão de destravar o País, restabelecendo a confiança no governo e estimulando a retomada dos investimentos.” (O Estado de S. Paulo, 13 mar. 2016, p. A3).

Como visto, o desejo do jornal não era o de ver a permanência de Dilma Rousseff na presidência, mesmo que como presidente “decorativa”. Defendiam assim, que embora com “vantagens óbvias” sobre o presidencialismo, o parlamentarismo não poderia ser “tratado como se fosse solução *ad hoc* para resolver o problema da incapacidade de Dilma de governar e da impaciência de alguns com a demora do impeachment”. (O Estado de S. Paulo, 13 mar. 2016, p. A3).

Na opinião do jornal, a adoção do parlamentarismo naquele momento não teria outra motivação senão salvar alguns dos responsáveis pela crise.

“O problema de trazer de volta a discussão sobre o parlamentarismo agora é que sua motivação não é exatamente casta. Não se trata, realmente, de restabelecer a governabilidade, mas sim de construir uma redoma que proteja os interesses de muitos dos principais

protagonistas da presente crise. Não é possível analisar essa exótica novidade sem levar em conta que vários desses personagens estão no rol dos suspeitos do petrolão - a começar pelo próprio Renan Calheiros, que se aproximou de Dilma na presunção de que ela poderia lhe conferir alguma espécie de blindagem.

Como a presidente é hoje apenas um retrato na parede das repartições públicas, esses inventivos políticos tiraram o parlamentarismo da cartola. Dizem que pretendem dar ao País um novo Executivo, mais dinâmico, eficiente e confiável. Na verdade, querem é salvar a própria pele." (O Estado de S. Paulo, 13 mar. 2016, p. A3).

Para o jornal, o "parlamentarismo de ocasião" era, portanto, uma manobra política, um jogo de oportunismos. Tratava-se de uma proposta construída por alguns políticos empenhados em salvar a própria pele. Não obstante, o que se observa de fato é o temor da empresa com a continuidade de Dilma Rousseff na presidência. Antipetista declarado, o *Estado* via na permanência da presidente, mesmo que com poderes limitados, uma quase ameaça aos seus interesses. Contudo, se no governo Dilma a adoção do parlamentarismo foi considerada como oportunismo, no governo Michel Temer o mesmo sistema de governo seria encarrado pelo jornal como meio de superação da crise.

No auge dos debates em relação ao parlamentarismo no governo Temer, o jornal divulgou em 14 de agosto de 2017 um editorial intitulado "A vez do parlamentarismo". O teor da mensagem se concentra na crítica ao sistema presidencialista e na capacidade do parlamentarismo em evitar as constantes crises políticas da República brasileira.

"Está ganhando corpo o debate sobre a eventual adoção do parlamentarismo como sistema de governo. Antes que se venha com o argumento de que o parlamentarismo já foi rejeitado duas vezes em plebiscito, em 1963 e 1993, e portanto o presidencialismo já estaria definitivamente consagrado em nosso País, é forçoso reconhecer que o Brasil já vive, há muito tempo, mas especialmente hoje, uma forma improvisada de parlamentarismo." (O Estado de S. Paulo, 14 ago. 2017, p. A3).

A justificativa do periódico ao afirmar que o Brasil já vive uma forma improvisada de parlamentarismo, para alguns um "presidencialismo parlamentarizado"<sup>16</sup>, se dá em

---

<sup>16</sup> O termo foi utilizado por Miguel Reale Júnior, advogado e professor sênior da Faculdade de Direito da USP, em opinião publicada no *OESP*. No texto, o professor afirma que o "sistema

razão de na prática o presidencialismo brasileiro atrelar o presidente ao Congresso, que seria uma instável base de apoio. Na percepção do *Estado*, a experiência do presidencialismo no Brasil tem sido enviesada, no sentido de que o Executivo governa e legisla ao mesmo tempo. Como se fosse um primeiro-ministro, o presidente possui meios para interferir no processo legislativo. Segundo o editorial, “as medidas provisórias, que podem ser reeditadas enquanto não forem votadas, são a essência desse poder de legislar”. Com isso, o jornal afirmou que enquanto o “presidente legisla, o Congresso governa”. A essas características chamou de “presidencialismo de coalizão”. Nesse sistema, o qual classificaram como “bem brasileiro”, o chefe de governo estaria obrigado a lotear o Executivo entre os partidos cujo apoio pretende obter. Tal prática simboliza, para o jornal, uma “estrutura viciada na troca de favores para a manutenção do poder”. (O Estado de S. Paulo, 14 ago. 2017, p. A3).

“É ocioso enfatizar que esse sistema perpetua o fisiologismo, abastardando a atividade política. Mais do que isso: os muitos partidos que nada representam podem sabotar o governo se este não lhes satisfizer o apetite. Como nenhum partido sozinho, nem mesmo aquele vitorioso na eleição presidencial, consegue mais do que 20% dos deputados, o presidente é natural refém desses arranjos nem sempre (quase nunca, dirão os mais céticos) voltados para o interesse dos eleitores. Se o presidente for habilidoso o bastante para administrar tanta voracidade, sobrevive e até consegue governar, construindo sua maioria a cada votação; se não for, corre o risco de perder o cargo.” (O Estado de S. Paulo, 14 ago. 2017, p. A3).

Dois problemas do presidencialismo de coalizão podem ser lidos no trecho do editorial. A fragmentação partidária – que dificulta a formação de uma maioria congressual – e o fisiologismo do sistema. Sobre este último ponto, Sérgio Abranches argumenta que no Brasil:

“Há uma interação histórica entre política, economia e sociedade que precisa ser considerada. Ela gera uma estrutura de incentivos que está na base do predomínio de práticas clientelistas e de patronagem na política brasileira. É parte da explicação das coalizões fisiológicas, em lugar das almejadas coalizões programáticas ou ideológicas”. (2018, p. 370).

---

presidencialista parlamentarizado” foi adotado pelos constituintes de 1988 com previsão de primeiro-ministro, plano de governo e Ministério aprovado pela Câmara, destituição do governo por moção de censura. No entanto, na fase final a emenda presidencialista teria vencido por meio da distribuição de canais de rádio e televisão pelo Ministério das Comunicações do governo José Sarney. O autor atribui à Sarney a “destruição da política” e a “imposição do presidencialismo gerador da ingovernabilidade e da crise entre os Poderes”. (Reale Júnior, 06 mai. 2017, p. A2).

No entanto, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001, p. 37) defendem que os argumentos usualmente invocados para desconsiderar a possibilidade de governos de coalizão sob presidencialismo não são convincentes. Para os autores, esses argumentos exageram as diferenças entre presidencialismo e parlamentarismo, pretendendo mostrar que a lógica do primeiro é radicalmente diversa da do segundo.

No estudo, os autores assumem que patronagem e cargos não são interesses exclusivos ou mesmo principais dos parlamentares. Assim, acreditam que o comportamento dos parlamentares está condicionado pela repercussão pública de suas ações junto ao eleitorado. No entendimento dos autores, um Parlamento que aos olhos do eleitorado pareça irresponsável e voltado exclusivamente para os interesses particulares e da clientela a que serve, não oferece uma boa plataforma de campanha a nenhum parlamentar interessado em reeleger-se. Não obstante, defendem que o controle exercido pelo presidente e pelos líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no Congresso tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. Dessa forma, o controle do governo sobre a agenda protege a coalizão governamental contra o comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros. (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 37-38).

Além da crítica às coalizões fisiológicas, o *Estado* menciona que no presidencialismo quando o presidente não conta com uma maioria no Congresso sua substituição só ocorre por meio do *impeachment*, classificado como uma medida "extrema". No entendimento do jornal, a medida é extrema pois nos Estados Unidos, país em que foi criado o *impeachment*, jamais houve o impedimento de um presidente. Enquanto isso, no Brasil desde 1992 dois presidentes foram afastados. Isso comprovaria o "parlamentarismo disfarçado" em funcionamento no país. (O Estado de S. Paulo, 14 ago. 2017, p. A3).

Diante das razões para a mudança do sistema de governo expostas no editorial, o periódico argumenta que a adoção do parlamentarismo deve necessariamente vir acompanhada de ampla reforma no sistema de representação partidária e que tal debate não se presta a "tumultuar o ambiente político" como ocorreu em 1996, quando

o PT apoiou uma emenda parlamentarista a fim de impedir a reeleição de Fernando Henrique Cardoso. Para o jornal, também não se trata de desrespeitar a voz dos eleitores nos plebiscitos que decidiram pelo presidencialismo, mas de “recolocar na mesa uma mudança de modelo que enseja a possibilidade de superação das sucessivas crises de governabilidade, que tanto mal causam ao País”. (O Estado de S. Paulo, 14 ago. 2017, p. A3).

Destes dois editoriais do jornal *O Estado de S. Paulo* muitas leituras podem ser feitas. Primeiro, o “parlamentarismo de ocasião” foi utilizado para criticar os interessados na mudança de sistema de governo em meio aos momentos finais do governo Dilma Rousseff. Claramente contrário a permanência da presidente petista no poder, o jornal via na proposta uma ameaça aos interesses da empresa, que aspirava por um governo de viés neoliberal. Segundo, de 2016 a 2017 o *Estadão* muda seu posicionamento acerca da instituição do parlamentarismo, seguindo na onda do partido que estava no poder. Com o PMDB de Michel Temer na presidência e com o PSDB na base de apoio ao governo, o periódico passava a adotar a visão clássica do parlamentarismo como mecanismo para superar a crise política e econômica. Assim, o parlamentarismo que era de ocasião passou a ser visto como “superação” para a crise, mas que como argumentam Limongi e Figueiredo (2017, p. 94-95) não tem causas institucionais. Dependeu, basicamente, da estratégia dos atores políticos envolvidos, que fizeram uso da mobilização anti-PT para chegar ao poder.

Uma outra leitura, não evidenciada, é a de que a instituição do sistema parlamentarista ou do semipresidencialismo poderia evitar que no futuro o Partido dos Trabalhadores voltasse a ocupar a presidência da República. Para corroborar essa ideia, basta lembrar do histórico e sempre presente antipetismo da linha editorial do *Estadão*.

### **Considerações finais**

Neste artigo, podemos evidenciar a ideia de Limongi e Figueiredo (2017), de que as discussões sobre a adoção do sistema parlamentarista foram reacendidas no seio da crise política e econômica. Embora a proposta não tenha tomado proporções significativas no Congresso Nacional, ganhou significativo destaque na imprensa, seja nas notícias, entrevistas ou nos editoriais do jornal *O Estado de S. Paulo*.

De uma maneira geral, a discussão girou em torno da ineficiência do "presidencialismo de coalizão" apontado como responsável pelas constantes crises políticas do país e no parlamentarismo como contraponto, caracterizado pelos seus simpatizantes como o sistema da "responsabilidade coletiva".

Nas propostas apresentadas, o presidente seria eleito por voto direto e teria a função de chefe de Estado. Seu mandato seria de quatro anos e caberia a ele nomear o primeiro-ministro, responsável pela chefia do governo e pela montagem da equipe ministerial, submetendo-a à aprovação da Câmara. Outras cláusulas previam a possibilidade do Congresso aprovar a "moção de censura" ao governo, o que equivaleria à demissão do gabinete de ministros. Já ao presidente, seria permitido, ouvindo o Conselho da República, dissolver a Câmara e convocar novas eleições para o Legislativo. A definição mais apropriada para esse modelo de governo é "semipresidencialismo", pois combina um presidente eleito pelo povo com gabinetes demissíveis por voto de desconfiança parlamentar. No entanto, nem sempre esse foi o conceito utilizado pelo jornal, que na maioria das vezes classificou as propostas para o Brasil como sendo parlamentaristas.

Em termos de partidos e atores políticos, o PSDB foi o maior entusiasta da causa parlamentarista, e sua representação mais efetiva se deu com o então senador José Serra, histórico defensor deste sistema de governo. O presidente Michel Temer (PMDB) também aparece como grande partidário do parlamentarismo (ou semiparlamentarismo), favorecendo ações para a mudança de sistema e classificando a política de seu governo como um "pré-exercício" de parlamentarismo. Junto deles, o ministro do STF e então presidente do TSE Gilmar Mendes foi mais uma voz a interceder pela instituição do parlamentarismo, o que confirma o entendimento de que a discussão sobre o sistema parlamentarista foi, sobretudo, resgatada pela trinca Michel Temer – José Serra – Gilmar Mendes e a estes foi dado maior espaço no *Estadão*.

Tratando especificamente do posicionamento do jornal *O Estado de S. Paulo*, constatamos uma maior proximidade do periódico com agentes políticos do PSDB e do PMDB, junto de um antipetismo declarado. No que concerne a discussão sobre sistemas de governo, o *OESP* mudou de opinião sobre a instituição do parlamentarismo ao longo

de pouco mais de um ano. Em 2016, a proposta parlamentarista foi classificada como de “ocasião” e encerrada como uma ação oportunista dos interessados em manter Dilma Rousseff (PT) na presidência e de “salvar a própria pele”, resgatando aqui a expressão utilizada pelo editorial. Alguns meses depois, em 2017 e desta vez no governo Michel Temer, a mesma proposta passou a ser vista como “superação” para as constantes crises políticas que o periódico atribuiu, em parte, ao presidencialismo brasileiro. O que se evidencia, no entanto, é que nos dois editoriais se sobressaiu a ideia de um “parlamentarismo de ocasião”, no qual a defesa ou não da adoção do sistema parlamentarista pelo jornal esteve condicionada ao ocupante da presidência e aos interesses políticos e econômicos da empresa de comunicação.

Por último, é importante mencionar que a mudança de sistema político para o parlamentarismo ou semipresidencialismo não é garantia de estabilidade e que o presidencialismo tampouco é obstáculo para o funcionamento das instituições. Os mais de vinte anos entre o *impeachment* de Fernando Collor e o de Dilma Rousseff demonstram a viabilidade do arranjo institucional brasileiro.

### Referências documentais

CARDOSO, Fernando Henrique. Apelo ao bom senso. O Estado de S. Paulo. Espaço aberto, 02 abr. 2017, p. A2.

CARDOSO, Fernando Henrique. ‘Agora o caminho é o impeachment’. O Estado de S. Paulo. Política. Entrevista, 20 mar. 2016, p. A4.

JEREISSATI, Tasso. ‘O presidencialismo de coalizão quebrou’. O Estado de S. Paulo. Coluna do Estadão. Entrevista, 16 mai. 2016, p. A4.

MAIA, Rodrigo. ‘Nosso modelo é de crise permanente’. O Estado de S. Paulo. Entrevista, 22 ago. 2017, p. A9.

MAGALHÃES, Vera. Parlamentarismo na marra. O Estado de S. Paulo. Vera Magalhães. Política, 25 out. 2017, p. A6.

MENDES, Gilmar. Semiparlamentarismo evitaria crises políticas, avalia Gilmar Mendes. O Estado de S. Paulo. Política, 22 ago. 2017, p. A6.

MESQUITA, Fernão Lara. A falsa solução parlamentarista. O Estado de S. Paulo. Espaço aberto, 22 ago. 2017, p. A2.

O ESTADO DE S. PAULO. Cármen Lúcia retira da pauta ação sobre parlamentarismo. O Estado de S. Paulo. Política, 05 jun. 2018, p. A9.

O ESTADO DE S. PAULO. Proposta de regime semipresidencialista trata de 'censura'. O Estado de S. Paulo. Política, 11 dez. 2017, p. A7.

O ESTADO DE S. PAULO. Partidos enxergam estímulo de Temer a ação pró-parlamentarismo. O Estado de S. Paulo. Política, 21 nov. 2017, p. A8.

O ESTADO DE S. PAULO. Gilmar entrega proposta de adoção do parlamentarismo. Política, 18 ago. 2017, p. A6.

O ESTADO DE S. PAULO. Aécio defende parlamentarismo a partir de 2018. Política, 16 ago. 2017, p. A5.

O ESTADO DE S. PAULO. A vez do parlamentarismo. O Estado de S. Paulo. Notas & Informações, 14 ago. 2017, p. A3.

O ESTADO DE S. PAULO. Temer avalia testar parlamentarismo em seu governo. O Estado de S. Paulo. Política, 13 ago. 2017, p. A8.

O ESTADO DE S. PAULO. A Reconstrução do Brasil/Reforma Política. O Estado de S. Paulo. Política, 25 set. 2016, p. A12.

O ESTADO DE S. PAULO. PSDB condiciona apoio a proposta de parlamentarismo a partir de 2018. Política, 03 mai. 2016, p. A7.

O ESTADO DE S. PAULO. Parlamentarismo de ocasião. O Estado de S. Paulo. Notas & Informações, 13 mar. 2016, p. A3.

O ESTADO DE S. PAULO. Proposta quer regime parlamentarista no País. O Estado de S. Paulo. Política, 10 mar. 2016, p. A6.

REALE JÚNIOR, Miguel. Roteiro de uma destruição. O Estado de S. Paulo. Espaço aberto, 06 mai. 2017, p. A2.

SERRA, José. O puma, os piratas e outros bichos. O Estado de S. Paulo. Espaço aberto, 13 jul. 2017, p. A2.

SERRA, José. Crise nova e velhas doenças. O Estado de S. Paulo. Espaço aberto, 08 jun. 2017, p. A2.

SERRA, José. Nem só de pão... O Estado de S. Paulo. Espaço aberto, 28 abr. 2016, p. A2.

SERRA, José. Rumo a um sistema de governo sustentável. O Estado de S. Paulo. Espaço aberto, 24 mar. 2016, p. A2.

SERRA, José. O futuro não será mais como era. O Estado de S. Paulo. Espaço aberto, 14 jan. 2016, p. A2.

TEMER, Michel. Temer diz ter 'simpatia' pelo parlamentarismo. O Estado de S. Paulo. Política, 09 ago. 2017, p. A8.

TEMER, Michel. 'Impeachment foi traumático', diz presidente. O Estado de S. Paulo. Política, 05 nov. 2016, p. A7.

### Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos estud. CEBRAP** [online]. 2018, vol.37, n.2, p. 273-289. DOI: 10.25091/S01013300201800020006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina. C. LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GUILHERME, Cássio Augusto. A imprensa como ator político-ideológico: o caso do jornal O Estado de S. Paulo. **Dimensões**. 2018, v. 40, p. 199-223. DOI: 10.23871/dimensoes-n40-17905.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. **Sistemas de governo**: organizando a relação entre executivo e legislativo. 1. ed. Curitiba: Appris, 2016.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução Vera Caputo – 4 ed., rev. e ampl. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LIMONGI, Fernando. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. **Novos estud. CEBRAP** [online]. 2017, vol.36, n.3, p. 79-97. DOI: 10.25091/S0101-3300201700030008.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz alguma diferença? In: Lamounier, B. (Ed.). **A opção parlamentarista**. [s.l.] IDESP/Sumaré, 1991.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova Revista de Cultura Política**. São Paulo, n. 23/24, 1993. DOI: 10.1590/S0102-64451993000100003.

MARTINS, Luis Carlos dos Passos. História dos conceitos e conceitos na História: a imprensa como fonte/objeto da História Conceitual do Político. In: DOMINGOS, Charles S. M; BATISTELLA, Alessandro; ANGELI, Douglas S. (Orgs.). **Capítulos de História Política: fontes, objetos e abordagens**. São Leopoldo: Oikos, 2018, p. 53-74.

MOISES, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2008, vol.23, n.66, p.11-43. DOI: 10.1590/S0102-69092008000100002.

MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988: dilema da continuidade e da mudança. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 219, p. 133-154, jul./set. 2018.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?: os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

STEPAN, Alfred. Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. **Estudos Avançados**, vol.4, n.8, São Paulo, Jan./Abr. 1990. DOI: 10.1590/S0103-40141990000100007.

ZANOTTI, Carlos A. Em nome do neoliberalismo: os editoriais de "jornais de referência" ao final do primeiro ano da gestão Temer. **Culturas Midiáticas**, v. 10, n. 2, 27 dez. 2017. DOI: 10.22478/ufpb.1983-5930.2017v10n2.3767.

*Tramitação do artigo na revista*  
*Submetido: 23/03/2021*  
*Revisões requeridas: 26/05/2021*  
*Versão revista: 16/08/2021*  
*Aceito: 16/08/2021*